Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

32 550

Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 mei 2015

1. Inleiding

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen van de leden van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning voor hun belangstelling en waardering voor het wetsvoorstel. Het spijt hen dat de leden van de PvdA-fractie vaststelden dat verschillende vragen nog niet of onvolledig waren beantwoord. Dat motiveert hen te meer om alle nadere vragen zo goed en volledig mogelijk te beantwoorden. Zij hopen daarmee de resterende bij verschillende fracties levende twijfels en zorgen weg te kunnen nemen en hen te overtuigen van nut en noodzaak van het wetsvoorstel.

2. Bestaande en beoogde situatie

De leden van de **VVD**-fractie waren er niet van overtuigd dat de primaire doelen van dit voorstel, tweezijdigheid en gelijkwaardigheid, zullen worden bereikt, anders dan in formeel juridische zin. Zij menen dat de arbeidsvoorwaarden van overheidsfunctionarissen politiek bepaald blijven worden. Dat baseren zij op het bestaan van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) en de toentertijd bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wijziging ervan. Dat wetsvoorstel en het onderhavige wetsvoorstel verhouden zich volgens de leden van de VVD-fractie slecht tot elkaar. Het zou «van tweeën een» zijn: of de markt, of de norm.
De initiatiefnemers benaderen dit als volgt.
Het wetsvoorstel voorziet niet in een volstrekte gelijkschakeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke en de private sector. Het maakt wel de tweezijdige arbeidsovereenkomst tot norm, ook voor de publieke sector. Die keuze sluit niet uit, dat met betrekking tot de publieke sector gekozen kan worden voor bijzondere voorzieningen. Die moeten op hun eigen merites worden bezien. Als de wetgever besluit dat zij nodig zijn, brengt dat niet logischerwijze met zich mee dat zij niet verenigbaar zijn

kst-32550-G
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

met het op ambtenaren van toepassing worden van het civiele arbeidsovereenkomstenrecht. Integendeel, zij kunnen elkaar heel goed aanvullen. Zo is in het wetsvoorstel gekozen voor het in stand laten van de regeling van bijzondere rechten en verplichtingen van overheidswerkgevers en ambtenaren in de Ambtenarenwet, waarbij door middel van een schakelbepaling is voorzien in een goede aansluiting met het arbeidsovereenkomstenrecht.
Ook wordt in het wetsvoorstel de uitzondering voor het primaat van de politiek in de Wet op de ondernemingsraden (WOR) gehandhaafd. Ook dat is een regeling die haar eigen merites heeft. Een keuze voor het handhaven ervan betekent niet dat het civiele arbeidsovereenkomstenrecht niet van toepassing kan worden op ambtenaren. Voor het overige blijft immers de WOR op de overheid van toepassing, ongeacht of de aldaar werkzame personen een arbeidsovereenkomst dan wel een ambtelijke aanstelling hebben.
Overigens wijzen de initiatiefnemers erop, dat ook in de praktijk van het civiele arbeidsovereenkomstenrecht niet altijd sprake is van de volstrekte vrijheid van de markt. Met name het bestaan van collectieve arbeidsovereenkomsten, zeker indien zij het karakter hebben van een standaard-cao en indien zij algemeen verbindend zijn verklaard, kan in de praktijk voor werkgevers en werknemers een forse beperking van de mogelijkheid tot onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden met zich mee brengen.

Met betrekking tot de WNT merken de initiatiefnemers op, dat het plafond in de beloningen dat hiermee wordt gelegd, inderdaad de onderhandelingsvrijheid van topfunctionarissen binnen de overheid beperkt. Maar het feit dat deze wet niet alleen betrekking heeft op de publieke, maar ook op de semipublieke sector, is reeds een aanwijzing dat deze wet op zijn eigen merites moet worden bezien. Doel en middelen van de WNT sluiten niet uit, dat de tweezijdigheid in de arbeidsverhoudingen die voor ambtenaren al in belangrijke mate wordt gesimuleerd, ook formeel kan worden gerealiseerd. De WNT heeft nu betrekking op ambtenaren en werknemers met een civiele arbeidsovereenkomst in de publieke sector en op werknemers met een arbeidsovereenkomst in de semipublieke sector.[1] Indien het voorliggende wetsvoorstel wet wordt, wordt dat niet anders. Ook dan heeft de WNT in de publieke sector betrekking op ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling (defensie-ambtenaren, politieambtenaren en rechterlijke ambtenaren) en met een arbeidsovereenkomst (alle overige ambtenaren), en in de semipublieke sector op de daar werkzame werknemers met een arbeidsovereenkomst.

De leden van de **PvdA**-fractie stelden een vraag over een uitspraak van de oorspronkelijke initiatiefneemster, mevrouw Koşer Kaya, «in de publiciteit». Door het ontbreken van een bronvermelding is het voor de initiatiefnemers niet goed mogelijk hierop te reageren. Zij houden het voor mogelijk dat haar uitspraak betrekking had op een ànder door haar geïnitieerd wetsvoorstel, inzake het ontslagrecht. Wat daar ook van zij, het voorliggende wetsvoorstel heeft nìet als doel «meer banen te creëren». In de betrokken Kamerstukken is dat ook nimmer betoogd. Met betrekking tot de ontslagprocedure is het doel van het wetsvoorstel slechts het realiseren van eenzelfde procedure voor ambtenaren en niet-ambtenaren.

[1] En overigens ook tot topfunctionarissen die niet op basis van een dienstbetrekking werkzaam zijn, maar bijvoorbeeld op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

3. Redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen

De leden van de **PvdA**-fractie kwamen terug op hun vraag in het voorlopig verslag naar de veronderstelde positieve effecten van het wetsvoorstel. Zij zagen een verschil tussen de memorie van toelichting en de memorie van antwoord. De laatstgenoemde memorie zou heel wat minder stellig zijn dan de eerste. Het zou nu kennelijk vooral gaan om een principe.
De initiatiefnemers hebben echter reeds in de memorie van toerlichting opgemerkt:
«De keuze voor een gelijke rechtspositie voor alle werkenden is dan ook allereerst een principiële keuze. (...)
Voorts worden als voordelen van verdergaande normalisering in de literatuur en onderzoeksrapporten onder meer genoemd:
(...)»[2]
Deze benadering impliceert, dat de praktische voordelen nimmer voorop hebben gestaan. Zij zijn in de memorie van toelichting opgenomen omdat het goed gebruik is om op die plaats aandacht te schenken aan de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel, ook als deze niet 100% wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd en gekwantificeerd.

De hier aan het woord zijnde leden verzochten met betrekking tot de genoemde voordelen om een overzicht van onderzoeksresultaten. Die informatie achten zij noodzakelijk om de relevantie van dit wetsvoorstel voor de beweerde voordelen te kunnen vaststellen.
De initiatiefnemers wijzen erop dat in hun benadering de praktische voordelen slechts van secundair belang zijn. Als ze er niet zouden zijn, maakt het grotendeels realiseren van het principiële doel van een zo veel mogelijk gelijke rechtspositie voor alle werkenden het wetsvoorstel voor hen nog steeds relevant.
Dat gezegd zijnde, gaan de initiatiefnemers eerst in op de vragen van de leden van de **PvdA**-fractie over het tot stand brengen van gelijkwaardigheid van overheidswerkgevers en -werknemers en het scheiden van de rollen van wetgever en werkgever; en daarna op de overige in de memorie van toelichting genoemde praktische voordelen.

De hier aan het woord zijnde leden merkten op, dat het parlement zowel vanuit zijn controlerende taak als vanuit zijn taak als medewetgever invloed kan uitoefenen op de (financiële of financieel te vertalen) arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. Daarbij wezen zij in het bijzonder op het begrotingsrecht. Zo zou de overheid door middel van wetgeving «dwars in kunnen gaan» tegen meerjarige cao-afspraken met het overheidspersoneel.
In de memorie van antwoord hebben de initiatiefnemers reeds naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie opgemerkt, dat het een misverstand is te menen dat thans eenzijdig in de bestaande «quasi-cao's» kan worden ingegrepen. De ROP-regeling verzet zich daartegen.[3] Intrekking of wijziging van een rechtspositieregeling kan alleen indien daarover overeenstemming is bereikt met de centrales van overheidspersoneel.
Indien het voorliggende wetsvoorstel wet wordt, wordt dat nog steviger verankerd. Het zal dan niet langer voortvloeien uit een algemene maatregel van bestuur, maar uit de wet. De arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel zullen dan overeengekomen worden in privaatrechtelijke (collectieve) arbeidsovereenkomsten. Al sedert 1849 staat als gevolg

---

[2] Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, Kamerstukken II 32 550, nr. 6, blz. 11.
[3] Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Stb.* 1997, 31, artikel 1, tweede lid.

van een arrest van de Hoge Raad vast, dat de Staat overeenkomsten na moet komen, ondanks eventuele gevolgen voor de begroting.[4] Dat geldt ook voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen; en het gaat daarbij om àlle privaatrechtelijke overeenkomsten, ongeacht of ze bijvoorbeeld betrekking hebben op de aankoopprijs van defensiematerieel of op het loon van overheidspersoneel.

Iets heel anders is, dat overheidswerkgevers zich voorafgaand aan het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten zullen beraden over de ruimte die zij aan hun onderhandelaars mee kunnen geven. Op rijksniveau ligt daarbij niet zozeer een taak voor de wetgever, als wel voor de regering als werkgever. De rol die de regering dan speelt is in grote mate vergelijkbaar met die van de raad van bestuur van een grote onderneming of van een concern. Ook zal de regering wellicht de inzet van de Staat willen coördineren met die van andere overheidswerkgevers. De volksvertegenwoordiging kan daar eventueel ook een rol bij spelen, maar niet in de eerste plaats in haar mede-wetgevende, maar in haar mede-beleidsbepalende rol. In tweede instantie kan dit alles ook bij de begrotingsbehandeling aan de orde komen. Alleen dan is de wetgever aan zet.
Het ligt in de rede dat bij de opstelling van de begroting wordt uitgegaan van reeds vast liggende verplichtingen en van een inschatting van verplichtingen die nog zullen ontstaan. Als bijvoorbeeld bij de vaststelling van de begrotingen voor enig jaar is uitgegaan van een loonstijging met 1 procent, en later wordt in een cao met betrekking tot het begrotingsjaar een loonstijging overeengekomen van 1,5 procent, dan zijn overheidswerkgevers gehouden om loon te betalen overeenkomstig de geldende cao. Zo nodig moeten de gevolgen daarvan in suppletoire begrotingen worden verwerkt.
Wat in ieder geval nìet kan is de personeelskosten in de begroting lager vaststellen dan nodig is om de werkgeversverplichtingen uit een geldende cao na te kunnen komen; en vervolgens die verplichtingen daadwerkelijk niet nakomen met een beroep op de begrotingswet.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen op welke wijze er in de in het wetsvoorstel voorgestane situatie sprake is van ongelijkheidscompensatie voor de individuele werknemer tegenover de machtiger overheid. Daarbij wezen zij op de bijzondere positie die de overheid ook als wetgever heeft. Zij wezen er bovendien op dat tot dusver het bestuursprocesrecht voor ambtenaren als compensatie dient voor de ongelijkheid van de zwakkere individuele ambtenaar tegenover de machtiger tegenpartij.
De initiatiefnemers menen dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de macht van de overheid als overheid en als werkgever. Op beide terreinen kan er aanleiding zijn voor ongelijkheidscompensaties, maar deze zijn verschillend van aard.
Het bestuursrecht biedt vanouds bescherming aan de zwakke burger tegenover een machtige overheid, die op tal van terreinen voor hem ingrijpende besluiten kan nemen. Dìe overheidsmacht is echter niet aan de orde in de relatie tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer. Daar gaat het om de macht die ìedere werkgever heeft, en die algemeen geacht wordt zó veel groter te zijn dan die van de werknemer, dat ongelijkheidscompensatie op zijn plaats is. Om die reden is vanouds op tal van plaatsen in het Burgerlijk Wetboek voorzien in zo'n compensatie.[5]

---

4 HR 05-10-1849, W 1058 (De Bourbon).

5 Zie P.F. van der Heijden, Ambtelijke status: nuttig of overbodig, *Bestuurswetenschappen 2008 nr.1*, blz. 26: «Werkgevers hebben beduidend minder rechten als je er de verschillende arbeidswetten op na leest».

De hier aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband of de veronderstelde gelijkwaardigheid niet ook onder druk staat doordat op de ambtenaren een (eenzijdig vastgesteld) ambtenarenstatuut van kracht is en de WOR niet onverkort zal gelden vanwege het politiek primaat.
De initiatiefnemers denken dat dat niet het geval is. Het handhaven van de Ambtenarenwet en van het primaat van de politiek in de WOR zijn wel bijzonderheden, die invulling geven aan het uitgangspunt dat de overheid een bijzondere werkgever is; en ambtenaren bijzondere werknemers blijven. Maar dat impliceert niet, dat het streven naar het tot stand brengen van een zo groot mogelijke gelijkwaardigheid tussen overheidswerkgevers en -werknemers niet nuttig en nodig is. De initiatiefnemers verwijzen in dit verband naar het antwoord dat zij in paragraaf 2 gaven op vragen van de leden van de **VVD**-fractie: een keuze voor het handhaven van deze bijzondere voorzieningen betekent niet dat het civiele arbeidsovereenkomstenrecht niet van toepassing kan worden op ambtenaren.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen voorts of het mogelijk is, dat na aanname van dit wetsvoorstel door de overheid een cao met één bond (ook een kleine) kan worden afgesloten, waarna het onderhandelingsresultaat door diezelfde overheid algemeen verbindend wordt verklaard voor de gehele sector.
De initiatiefnemers beantwoordden het eerste deel van deze vraag bevestigend: ook met één bond kan een cao afgesloten worden, zoals dat ook in de private sector in beginsel mogelijk is. Ook op dit punt zal de situatie bij de overheid dus gelijk worden aan die in de private sector. De initiatiefnemers zien niet waarom beide sectoren op dit gebied verschillend behandeld zouden moeten worden. Overigens zien de initiatiefnemers dit als een betrekkelijk theoretische mogelijkheid. De centrales van overheidspersoneel kennen een lange traditie van gezamenlijk met elkaar optrekken. Zij laten zich niet eenvoudig uit elkaar spelen.
Bovendien blijkt uit jurisprudentie dat een werkgever(sorganisatie) weliswaar rechtsgeldig een cao kan overeenkomen met één kleine vakbond, maar dat onder omstandigheden door de werkgever, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid, niet altijd een beroep kan worden gedaan op de toepasselijkheid van die cao jegens werknemers die geen vakbondslid zijn of lid zijn van een vakbond die de cao heeft verworpen.[6] Een overheidswerkgever moet dergelijke juridische risico's niet willen lopen.

De initiatiefnemers zien ook niet waarom de scheiding tussen de rollen van wetgever en werkgever onder druk zou komen te staan te staan als het huidige vereiste dat een «quasi-cao» pas tot stand komt als er overeenstemming is bereikt met een meerderheid van de bonden, in de toekomst, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, niet meer bestaat. De rol van de overheid als (mede-)wetgever is hier niet in het geding. Wel is denkbaar dat een vertegenwoordigend orgaan in zijn rol van controleur of mede-bepaler van het beleid bij de betrokken overheidswerkgever aandringt op een breed draagvlak voor nieuwe arbeidsvoorwaarden onder de betrokken bonden. Dat zou dan bepaald niet in strijd zijn met de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot het algemeen verbindend verklaren van cao's merken de initiatiefnemers op dat daarvoor alleen aanleiding is, indien het verschijnsel van ongeorganiseerde werkgevers zich voor zou gaan doen. De initiatiefnemers verwachten niet dat dit aan de kant van de overheid het geval zal zijn. Zo nodig kunnen nieuwe verenigingen van overheidswerkgevers worden opgericht.

---

[6] Ktr. Hilversum 1-2-2006, JAR 2006/57 en Ktr. Utrecht 25-7-2006, JAR 2007/81.

Aan de kant van de werknemers garandeert artikel 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst voldoende dat overheidswerkgevers de bepalingen van een cao ook nakomen jegens ongeorganiseerde werknemers, die niet door de cao gebonden zijn. Ook daarvoor is het algemeen verbindend verklaren van een cao dus niet nodig.

Overigens achten de initiatiefnemers het niet helemaal passend om in dit verband te spreken over «diezelfde overheid». Er is slechts één bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft cao's algemeen verbindend te verklaren: de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat bestuursorgaan dient wel te worden onderscheiden van (verenigingen van) overheidswerkgevers die partij zijn bij een cao. Overigens zal er – uitgaande van het huidige sectormodel – slechts één cao zijn die door de Staat wordt afgesloten en waarbij de Staat wordt vertegenwoordigd door een Minister; namelijk die met betrekking tot de rijksdienst. Bij de huidige portefeuilleverdeling betreft het de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Onderhandelingen over een echte cao leiden in potentie tot stabielere arbeidsverhoudingen.

Dit mogelijke gevolg van het wetsvoorstel vloeit in wezen voort uit hetgeen hiervoor aan de orde was. Aan de initiatiefnemers zijn geen onderzoeksgegevens daaromtrent bekend. Onmiskenbaar is wel, dat de centrales van overheidspersoneel regelmatig spreken over wantrouwen van ambtenaren jegens de overheid als werkgever in relatie tot wat «de politiek» besloten heeft of zou kunnen gaan besluiten met betrekking tot reorganisaties, privatiseringen, taakstellingen en bezuinigingen op het ambtenarenapparaat.[7] Hoewel dit soort besluiten in wezen niet verschilt van wat eigenaren van ondernemingen kunnen besluiten, en hoewel juist van ambtenaren affiniteit met politieke besluitvormingsprocessen verwacht zou mogen worden, is het beeld dat politieke besluitvorming synoniem is met «het aantasten van de rechten van ambtenaren» kennelijk nogal hardnekkig. Als dat onjuiste beeld ondanks de ROP-regeling en de simulatie van cao-onderhandelingen toch kan blijven bestaan, is er nog maar één mogelijkheid om het wantrouwen weg te nemen en bij de overheid stabielere arbeidsverhoudingen te realiseren: de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren op precies dezelfde wijze tot stand te laten komen en te laten handhaven als in de private sector.

Door contractsvrijheid als leidend beginsel in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming te adopteren wordt meer in overeenstemming gehandeld met de beginselen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).

Dit volgt uit de aard van het wetsvoorstel en hoeft niet te worden aangetoond door middel van onderzoek. Voor de ILO is de vrijheid van vakbonden om collectief te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden een belangrijk beginsel. Het tot stand brengen van cao's is daarvoor de gebruikelijke vorm. De ILO-verdragen laten wel aan overheden een vrij grote ruimte voor aparte voorzieningen met betrekking tot ambtenaren. Nederland blijft binnen deze ruimte. Maar dat neemt niet weg, dat door het vervangen van «quasi-cao's» door echte cao's nòg beter wordt aangesloten bij de ILO-beginselen.

---

[7] Zie reactie SCO op het wetsvoorstel d.d. 22 juli 2010.

Een vergrote kans op toename van arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector.

Regioplan en SEO-economisch onderzoek wijzen er in hun rapport op dat de overheid een relatief lage externe mobiliteit kent, en noemen toename ervan «mogelijk».[8] Ook in het SER-advies «Werk maken van baan-baan mobiliteit» wordt aandacht geschonken aan het feit dat de uitstroom van de overheid naar de marktsector kleiner is dan de uitstroom van de marktsector naar de publieke sector.[9] Daarbij wordt de vraag of de ambtelijke status (zoals vastgelegd in de Ambtenarenwet sinds 1929) relevant is voor de mobiliteit «lastig te beantwoorden» genoemd. Vervolgens wordt vooral aandacht geschonken aan de verschillen op het gebied van het ontslagrecht. Die zullen er, als het wetsvoorstel wet wordt, niet meer zijn. Daaruit kan op zijn minst de conclusie getrokken dat, àls van het huidige ontslagrecht – of van de daarover levende mythe, dat een ambtenaar niet ontslagen kan worden – een remmende werking op de externe mobiliteit van ambtenaren uitgaat, dat effect er na invoering van het wetsvoorstel niet meer zal zijn.

Een extra vertaalslag van overeengekomen arbeidsvoorwaarden naar algemeen verbindende voorschriften is niet meer nodig.

Dit hoeft niet te worden aangetoond door middel van onderzoek. Het volgt uit de aard van het wetsvoorstel. Over de kostenbesparingen die hierdoor kunnen worden bereikt zijn schattingen opgenomen in het rapport van Regioplan en SEO-economisch onderzoek.[10] Deze variëren van € 10.000 tot 16.000 per jaar.

Bij nieuwe wetgeving is – uitzonderingen daargelaten – geen vertaalslag meer nodig naar de verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen.

Ook dit volgt uit de aard van het wetsvoorstel en hoeft niet te worden aangetoond door middel van onderzoek. Over de kostenbesparingen die hierdoor kunnen worden bereikt zijn schattingen opgenomen in het rapport van Regioplan en SEO-economisch onderzoek.[10] Deze variëren van € 865.000 tot 1.299.000 per jaar.

De arbeidsvoorwaarden van medewerkers in het bijzonder en openbaar onderwijs en op openbare en bijzondere universiteiten zal uniform en op dezelfde (privaatrechtelijke) grondslag geregeld zijn.

De thans bestande verschillen tussen de rechtsposities van het personeel in het bijzonder en het openbaar onderwijs en op openbare en bijzondere universiteiten zijn niet nodig voor het handhaven van het verschil tussen de aard van het bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs.
Als de in cao's overeengekomen arbeidsvoorwaarden niet meer hoeven te worden doorvertaald naar publiekrechtelijke rechtspositieregelingen levert dat een financieel voordeel op. Dat is reeds verwerkt in de twee hiervoor genoemde kostenbesparingen.

---

8 Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel (Amsterdam, juli 2011), blz.34.
9 SER-advies 11/05 (april 2011), blz. 84 e.v.
10 A.w. blz. 29.

Dejuridisering van de arbeidsverhouding tussen ambtenaren en overheidswerkgevers door het niet meer van toepassing zijn van het bestuursprocesrecht, dat voor het oplossen van problemen in die verhoudingen minder geschikt is.

Hierover is onder door de oorspronkelijke initiatiefneemster mevrouw Koşer Kaya bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer het volgende opgemerkt:

«De kern van het probleem zit in het bestuursrechtelijke begrip «formele rechtskracht». Dat verkrijgt een besluit als er niet tijdig een rechtsmiddel tegen is aangewend. Als dat wel is gebeurd, nadat de rechter daarover een onherroepelijke uitspraak heeft gedaan, staat het besluit vast. Het bestuursorgaan kan daarop voortbouwen met een ander besluit. Dit dwingt de ambtenaar ertoe om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen ieder besluit dat negatief voor hem zou kunnen uitpakken. Dat speelt bijvoorbeeld bij beoordelingen en bij reorganisaties. Dan volgen veel besluiten elkaar op en ben je als ambtenaar vaak gedwongen om al direct tegen het eerste besluit bezwaar te maken. Immers, mocht het bij de bestuursrechter komen, dan zal die zeggen: het heeft rechtskracht gekregen en zo zit het. Dat wil de ambtenaar uiteraard niet.
In het privaatrecht is dit heel anders geregeld. Wie onder het privaatrecht valt en een negatieve beoordeling krijgt waarmee hij het niet eens is, kan volstaan met het aan de werkgever vragen om in zijn personeelsdossier een notitie op te nemen waaruit dat voorbehoud blijkt. Als dan die beoordeling later nog eens van belang mocht worden in een juridische procedure, kan de werknemer daarnaar simpelweg verwijzen. Ik blijf het systeem van rechtsbescherming door de civiele rechter dus passender vinden. Bij de kantonrechter kun je terecht als je vindt dat je werkgever zich schuldig heeft gemaakt aan contractbreuk of als hij zich niet heeft gedragen als goed werkgever. Die twee begrippen spreken mij aan. Daartegen moet inderdaad rechtsbescherming bestaan, ongeacht het onderwerp waarover het gaat. Het opmerkelijke is dat dit leidt tot veel minder rechtszaken dan het aantal rechtszaken bij de overheid.»[11]

Een rechtspositie die grotendeels gelijk is aan die van werknemers in de marksector kan de beroepstrots en het imago van ambtenaren, met name bij jongeren, ten goede komen.

In een concept-advies voor de ROP van 23 maart 2006 – waarover binnen de ROP geen overeenstemming is bereikt – werd geconcludeerd dat een modernisering van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid en met name normalisatie een bijdrage kan leveren aan hernieuwde aandacht en versterkte waardering voor de unieke positie die werknemers van de

---

[11] *Handelingen II* 30 mei 2012, nr. 89–3, blz. 12–13. Zie ook oud-bestuursrechter H.C. Naves, «De ambtenaar en zijn besluiten» in L.C.J. Sprengers (red.) «Heeft de ambtelijke status nog toekomst?», CAOP, Den Haag 2005, blz. 74–75: «Mijn boodschap is dat de ambtenaar op het eerste gezicht een geweldige rechtsbescherming heeft. Beschouwen wij die mooie positie nader, dan stel ik vast dat deze onder omstandigheden een conflictopwekkend karakter heeft en dat besluiten kunnen fungeren als struikelblokken bij de beoordeling van besluiten waar het echt om gaat.»
Minister van BZK J.W. Remkes zei in dezelfde publicatie, blz. 9: «Wat de rechtsbescherming betreft zijn overheidswerknemers bij de overgang naar een arbeidsovereenkomst aangewezen op de burgerlijke rechter, de kantonrechter. In tegenstelling tot de ambtenarenrechter heeft die niet het blok van het bestuursprocesrecht aan zijn been. Zou hij daarom als pragmatische probleemoplosser in arbeidsgeschillen niet beter uit de verf komen dan zijn collega?»
Stelliger: oud-bestuursrechter T. van Peijpe, «AW of BW», *SMA* 2005–9, blz. 404. «Een adequaat procesrecht voor ambtenaren moet ertoe bijdragen dat voor de twee partijen in de arbeidsverhouding een definitieve oplossing van hun conflict wordt gevonden. Het commune arbeidsprocesrecht van de kantonrechter biedt daartoe thans betere mogelijkheden dan het bestuursprocesrecht.»

overheid – ambtenaren – in het maatschappelijk verkeer innemen. Daarbij werd opgemerkt dat het wezen van het zijn van overheidswerknemer niet zit in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst, maar in de attitude van de ambtenaar.
Met name voor de meeste jongeren is het nìet-hebben van een arbeidsovereenkomst maar, in plaats daarvan, een ambtelijke aanstelling niet iets om trots op te zijn. Vakbondsbestuurder X.J. den Uyl zei het in 2005 zó: «De ambtelijke aanstelling is de uitdrukking van een ongelijkwaardige (rechts)verhouding tussen bevoegd gezag en ambtenaar. Voor veel jongeren is deze juridische constructie onbegrijpelijk en strijdig met de wens, dat men door middel van een contract tot uitdrukking wil brengen dat men zelf gekozen heeft voor het werken bij de overheid.»[12]
Juist de zienswijze van jongeren van nu is in dit verband van belang, omdat zij in de nabije toekomst een groter deel van het ambtenarenbestand uit zullen maken.[13]

De leden van de **SP**-fractie brachten naar voren dat een vanouds bekend argument tegen het bestaande onderscheid tussen ambtenaren en werknemers in particuliere bedrijven de wens is om de kosten van ontslagbescherming en van de uitkering bij werkloosheid te verminderen. Dat vergemakkelijkt inkrimping van het personeelsbestand door middel van gedwongen ontslagen en zal voor diegenen die daardoor worden getroffen wel een belangrijke verslechtering opleveren.

De initiatiefnemers wijzen erop, dat dit niet hun beweegredenen zijn. Als het wetsvoorstel wet wordt, zal het ontslaan van ambtenaren ook niet gemakkelijker worden dan thans. Ook zullen de kosten van ontslagbescherming en van de uitkeringen bij werkloosheid niet verminderen. Het ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid zal dan ook op ambtenaren van toepassing worden. Dat brengt met zich mee dat ook ambtenaren in beginsel recht krijgen op een transitievergoeding. Als gevolg daarvan zullen de kosten voor overheidswerkgevers toenemen.
De Werkloosheidswet is reeds mede op ambtenaren van toepassing. Daarnaast gelden voor ambtenaren vaak boven- en na-wettelijke werkeloosheidsuitkeringen met een langere looptijd dan de WW. Deze maken deel uit van de arbeidsvoorwaarden. Dat impliceert dat de daaraan verbonden kosten alleen kunnen worden verminderd als daarover in het cao-overleg overeenstemming wordt bereikt.

De leden van de **SP**-fractie meenden voorts, dat een betere ontslagbescherming altijd een reden is geweest voor een lagere beloning van overheidspersoneel dan gebruikelijk is voor gelijkwaardig werk in het particuliere bedrijfsleven.
Naar aanleiding hiervan merken de initiatiefnemers allereerst op dat de ontslagbescherming van het overheidspersoneel thans niet beter is dan die in de private sector; niet vergeleken met het huidige ontslagrecht en ook niet met het toekomstige ontslagrecht van de Wet werk en zekerheid. Voorts wijst onderzoek uit dat het nìet zo is, dat ambtenaren altijd een lagere beloning hebben dan voor gelijkwaardig werk in de particuliere sector gebruikelijk is. Wel blijkt uit onderzoek dat er voor lager opgeleidenen in lagere beroepsniveaus in de collectieve sector beloningsvóór-

[12] *«Materiële gelijkwaardigheid van rechtspositie moet uitgangspunt normalisatie zijn»* in L.C.J. Sprengers (red.), a.w., blz.40.
[13] Geschat wordt dat in 2020, 4,5 van de 10 ambtenaren die in 2010 in dienst waren uit het openbaar bestuur uitgestroomd zullen zijn. *«De grote uittocht herzien»*, Ministerie van BZK, Den Haag 2013.

delen bestaan en voor hoger opgeleidenen in hogere beroepsniveaus nadelen.[14]

De leden van de **SP**-fractie vroegen waarom de initiatiefnemers «buiten» de onder soortgelijke omstandigheden in het buitenland doorgevoerde en ook hier te verwachten compensatieclaims inzake een hogere beloning willen blijven.
De initiatiefnemers blijven buiten de vraag of de voorgestelde stelselwijziging tot een hogere beloning zal leiden, omdat het cao-overleg tussen werkgevers en werknemers de plaats waar dit eventueel aan de orde moet komen.

De leden van de **SP**-fractie vroegen ook of de initiatiefnemers hebben overwogen om de door hen gewenste gelijktrekking van beide groepen te bewerkstellingen door eventuele voor ambtenaren gunstiger regelingen te integreren in de rechten van andere werknemers.
Naar aanleiding hiervan merken de initiatiefnemers op, dat zij primair beogen de rechtsposities van ambtenaren en andere werkenden gelijk te trekken voor wat betreft het toepasselijke rechtsstelsel: het privaatrecht. De invulling daarvan ligt buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Die invulling geschiedt deels op het niveau van de wet en deels in de arbeidsvoorwaarden.
Met betrekking tot het ontslagrecht is van belang, dat bij het tot stand brengen van de Wet werk en zekerheid reeds gebruik is gemaakt van het beste uit de twee werelden van het ambtenarenrecht en het privaatrecht.[15] Zo zal ingevolge die wet nu ook voor werknemers in de private sector een gesloten stelsel van limitatief opgesomde ontslaggronden gelden, zoals dat in het ambtenarenrecht reeds gebruikelijk is. Anderzijds zal, indien de Wet werk en zekerheid ook voor ambtenaren gaat gelden, voor het ontslag van een ambtenaar een preventieve toets verplicht zijn, die nu nog voor hen ontbreekt.
Arbeidsvoorwaarden komen tot stand door onderhandelingen tussen (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers. Het is niet aan de initiatiefnemers, en niet aan de wetgever, om eventuele voor ambtenaren

---

[14] SEO Economisch Onderzoek, *«Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004»,* Amsterdam 2006.

[15] Mr. E. van Meer, *«Ambtenarenrecht 2.017»* op http://www.hrpraktijk.nl/topics/arbeidsrelaties/nieuws/ambtenarenrecht-2–017: «Als je verder kijkt naar de «Wet werk en zekerheid» (...) dan is verder de conclusie gerechtvaardigd dat het arbeidsrecht meer richting het huidige ambtenarenrecht opschuift dan andersom.(...) Ook in de procesrechtelijke sfeer schuift het arbeidsrecht in de marktsector aldus aanmerkelijk op in de richting van het huidige ambtenarenrecht. Helder is dat ambtenaren door al deze factoren na hun overgang naar het arbeidsrecht in de marktsector beschikken over rechtsbeschermingsmogelijkheden die niet fundamenteel afwijken van het huidige stelsel onder de Awb. Niet valt in te zien dat dit niet tevens een volwaardige bescherming tegen mogelijke politieke willekeur van hun publieke werkgevers biedt. Temeer omdat straks ook de Wet op de cao van toepassing wordt, waardoor onder meer de gelijktijdige rol van wetgever en overheidswerkgever nog wat verder uit elkaar komen te liggen. «Het beste van beide rechtsstelsels» wordt door de Wet werk en zekerheid met elkaar verenigd.»
Zie voor wat betreft het ontslagrecht: D.M.A. Bij de Vaate & N. Hummel, *«De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?»*, TRA 2014/64: «Het ontslagrecht zoals dat ingevolge de Wwz vorm gaat krijgen, biedt voor ambtenaren een feest van herkenning.»
Zie voor een vergelijking van het huidige ambtelijke strafontslag en het civielrechtelijke ontslag op staande voet M. Miltenburg, *«Normalisering ambtenarenrecht: Van strafontslag naar ontslag op staande voet»*, TAR 2014, november en december: «Buiten de hiervoor genoemde verschillen, vertoont de wijze van beoordelen van de aanwezigheid van een dringende reden geen significante verschillen met de beoordeling van de aanwezigheid van plichtsverzuim en zal het ontslag op staande voet dus materieel beschouwd een bruikbaar alternatief zijn voor het strafontslag. Conclusie kan zijn dat materieel beschouwd de bestraffing van het huidige ernstige plichtsverzuim met een ontslag op staande voet niet veel aanpassingen vergt voor het bestuursorgaan. Ernstig plichtsverzuim blijkt door de bank genomen goed te kunnen worden vergeleken met de dringende reden die vereist is voor een ontslag op staande voet.»

gunstiger arbeidsvoorwaarden – zoals die m.b.t. boven- en na-wettelijke werkeloosheidsuitkeringen – te integreren in de cao's welke gelden voor andere werknemers.

De leden van de **SP**-fractie vroegen ten slotte wat de urgentie, het nut en de noodzaak van de voorgestelde verandering is. In het voorafgaande is reeds ingegaan op de veranderingen met betrekking tot het ontslagrecht. Voor het overige gaan de initiatiefnemers daar hierna op in.

4. Kosten en baten

Alvorens in te gaan op de vragen met betrekking tot de kosten en baten van het wetsvoorstel voldoen de initiatiefnemers graag aan het verzoek van de leden van de fracties van de **VVD**-fractie, van de **SP** (in de vorige paragraaf) en van de **PvdA** (in paragraaf 6) om nogmaals uiteen te zetten welk probleem het wetsvoorstel oplost. Daarbij gaat het mede om de vraag of de inspanningen die vereist zijn voor de implementatie van het wetsvoorstel wel proportioneel zijn, gelet op wat met het wetsvoorstel zal worden bereikt.

De initiatiefnemers hebben er reeds in paragraaf 3, in antwoord op vragen van de **PvdA**-fractie, op gewezen dat voor hen een principiële doelstelling altijd voorop heeft gestaan.
Het wetsvoorstel beoogt voor zo veel mogelijk ambtenaren een einde te maken aan de in de opvatting van de initiatiefnemers principieel ongerechtvaardigde situatie, dat de arbeidsverhouding met hun werkgever formeel een eenzijdig karakter heeft, terwijl de bepalende kenmerken ervan – ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid – niet anders zijn dan die van de arbeidsovereenkomst op grond waarvan alle niet-ambtenaren hun werkzaamheden verrichten. De oorspronkelijk aan het eenzijdige karakter van de rechtspositie van ambtenaren ten grondslag liggende overweging dat de overheid niet op voet van gelijkwaardigheid met zijn personeel kan contracteren, mag naar het oordeel van de initiatiefnemers niet langer bepalend zijn voor het aan ambtenaren onthouden van een tweezijdige arbeidsovereenkomst. De aard van het werken bij de overheid dwingt ook niet tot een eenzijdig vastgestelde rechtspositie van ambtenaren. Ter ondersteuning daarvan kan gewezen worden op de omstandigheid dat een niet onaanzienlijk deel van de overheidstaken reeds nu verricht wordt door werknemers met een arbeidsovereenkomst, zonder dat dit kennelijk tot problemen leidt; en dat – eveneens zonder problemen – in de praktijk van de arbeidsverhoudingen bij de overheid de in het privaatrecht gebruikelijke tweezijdigheid reeds zo veel mogelijk wordt gesimuleerd. Door dat «doen alsof» is een verschil ontstaan tussen het formeel eenzijdige karakter van de ambtelijke rechtspositie en de materiële werkelijkheid, dat onbegrijpelijk en onnodig is.
De omstandigheid dat een niet onaanzienlijk deel van overheidstaken reeds nu verricht wordt door werknemers met een arbeidsovereenkomst, brengt met zich mee dat de Ambtenarenwet op hen niet van toepassing is. De initiatiefnemers achten dat problematisch. Die wet bevat voorschriften die onder meer beogen het integer functioneren van de overheid te bevorderen. Die moeten dan ook op heel het overheidspersoneel van toepassing zijn.
Voorts zien de initiatiefnemers het als een probleem dat ambtenaren en werknemers in de private sector ongelijk behandeld worden op het gebied van het materiële ontslagrecht en de rechtsbescherming op dat gebied. Juist nu onlangs – nadat het private en het ambtelijke ontslagrecht al eerder naar elkaar toe waren gegroeid – het private ontslagrecht is gewijzigd – op een wijze waarvan gezegd kan worden dat gebruik is gemaakt van het beste uit de twee werelden van het ambtenarenrecht en

het privaatrecht – is niet meer verdedigbaar waarom niet voor alle werkenden hetzelfde ontslagrecht zou kunnen gelden. Daarbij komt dat het bestuursrecht minder geschikt is voor het oplossen van problemen in arbeidsverhoudingen en de arbeidsverhoudingen binnen de overheid meer juridiseert dan nodig is. Alle werkenden, binnen en buiten de overheid, hebben naar het oordeel van de initiatiefnemers in gelijke mate recht op rechtsbescherming tegen het handelen van hun werkgever. Voor het bieden daarvan is het burgerlijk procesrecht goed toegerust en is de burgerlijke rechter – in eerste instantie de kantonrechter – de meest geschiktste instantie.[16]

Het wetsvoorstel geeft een oplossing voor al hetgeen hiervoor als principieel of problematisch is aangeduid. Die problemen bestaan nù en zijn naar het oordeel van de initiatiefnemers zó knellend, dat zij zo snel mogelijk moeten worden opgelost.
Aan de noodzaak daartoe wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat het wetsvoorstel niet voor àlle overheidsfunctionarissen tot eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers zal leiden. Deels zijn daar goede redenen voor – bestuurders, rechters, notarissen en deurwaarders – en gaat het ook niet om functionarissen die in het spraakgebruik als «ambtenaar» plegen te worden aangeduid. Voor een ander deel is niet uitgesloten dat nader onderzoek en besluitvorming in de toekomst ook voor hen tot normalisering van hun rechtspositie kan leiden. Dat is echter nu niet aan de orde.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen een indicatie geven van de juridische, personele en financiële consequenties die aan de implementatie van het wetsvoorstel zijn verbonden en daaraan ook een tijdsplanning te koppelen. De leden van de **CDA**-fractie vroegen om een actueel en gespecificeerd overzicht van de met deze wetgevingsoperatie verband houdende kosten en baten.

De initiatiefnemers gaan ervan uit, dat het in eerste instantie op de weg van de regering ligt om inzicht te geven in haar tijdsplanning voor de implementatie van het wetsvoorstel, als dat wet wordt.

Met betrekking tot juridische, personele en financiële consequenties hechten de initiatiefnemers eraan allereerst op te merken, dat die niet moeten worden overschat. De initiatiefnemers hebben met betrekking tot het merendeel van de in het rapport van Regioplan en SEO-economisch onderzoek vermelde kosten en baten geen aanleiding om aan te nemen dat zij thans wezenlijk anders zullen uitpakken dat in 2011 werd voorzien. Zij gaan dan ook nog steeds uit van de conclusie, dat in het middenscenario de «terugverdientijd» ruim 7 jaar is, en dat bij een goede planning en sturing van het proces de investering in 3 jaar is «terugverdiend».

In antwoord op opmerkingen van de leden van de **CDA**-fractie over baten die zouden voortvloeien uit een eventuele stijging van de arbeidsproductiviteit en de arbeidsmobiliteit merken de initiatiefnemers op, dat deze leden ten onrechte veronderstelden dat deze effecten door de initiatiefnemers als een belangrijk positief gevolg van de voorgestelde operatie zijn aangeduid. Dat is niet het geval. Stijging van de arbeidsproductiviteit is door hen zelfs in het geheel niet genoemd. De stelling dat het wetsvoorstel positieve effecten kàn hebben op het gebied van de arbeidsproductiviteit van overheidswerknemers is afkomstig uit een rapport van Regioplan en SEO-economisch onderzoek.[17]

---

[16] Zie de literatuur, vermeld in noot 11.
[17] Maar Regioplan en SEO-economisch hebben dit potentiële effect niet gekwantificeerd. A.w. blz. 34.

Voor de mogelijke vergroting van de arbeidsmobiliteit geldt wat de initiatiefnemers in paragraaf 3 hebben opgemerkt met betrekking tot alle genoemde praktische voordelen: dat zij nimmer voorop hebben gestaan en ten opzichte van het principiële doel slechts van secundair belang zijn. In paragraaf 3 is ook reeds inhoudelijk op dit mogelijke praktische voordeel ingegaan.

Wel is er aanleiding stil te staan bij de gevolgen van het van toepassing worden van de Wet werk en zekerheid, in het bijzonder op het gebied van het ontslagrecht. Deze wet levert immers een nieuw feit op, dat bij het indienen van het voorliggende wetsvoorstel niet kon worden voorzien. Waar het gaat om wat de leden van de **CDA**-fractie de grootste bate noemen, het samengestelde effect van rechtspraak en ontslag, hechten de initiatiefnemers eraan onderscheid te blijven maken tussen de gevolgen op het gebied van de procedures, in het bijzonder met betrekking tot de belasting van de rechtspraak, en gevolgen op het gebied van het materiële ontslagrecht, met name de ontslagvergoedingen.

Met betrekking tot de procedurele aspecten zijn de verschillen tussen de wetgeving waarvan Regioplan en SEO-economisch onderzoek uitgingen niet zo groot. Er blijft een rol weggelegd voor het UWV èn de kantonrechter. Wel komt in meer gevallen hoger beroep en cassatie open te staan. Dat kan tot lagere dan de eerder voorziene besparingen leiden. Daar staat tegenover dat de initiatiefnemers, gelet op de Wet werk en zekerheid, niet langer grond zien voor de aanname van Regioplan en SEO-economisch onderzoek dat sprake zal zijn van een stijging van het aantal ontslagprocedures, omdat ontslag eenvoudiger en goedkoper zou worden. In procedureel opzicht zal ontslag bij de overheid niet eenvoudiger worden. De transitievergoedingen maken ontslag waarschijnlijk niet goedkoper maar duurder. Daarop wordt hierna nog nader ingegaan.

Van belang is voorts dat ingevolge de Wet werk en zekerheid bij collectieve arbeidsovereenkomsten commissies kunnen worden ingesteld, die in plaats van het UWV toestemming voor ontslag kunnen verlenen. Die zouden bij overheidswerkgevers de rol van de thans bestaande bestuursrechtelijke bezwaarprocedure kunnen gaan vervullen. Dat brengt kosten met zich mee. Daar staat tegenover dat de kosten die thans gemoeid zijn met de huidige bestuursrechtelijke bezwaarprocedures komen te vervallen. De baten daarvan waren door Regioplan en SEO-economisch onderzoek echter nog niet ingeboekt.

Met betrekking tot ontslagvergoedingen brengt de Wet werk en zekerheid een belangrijk nieuw element. Terwijl in het huidige ambtenarenrecht slechts in uitzonderlijke gevallen aan ontslagen ambtenaren eenmalige vergoedingen worden toegekend, zullen na het van toepassing worden van de Wet werk en zekerheid in beginsel ook ontslagen ambtenaren aanspraak krijgen op een transitievergoeding. Die is overigens niet louter gericht op het vergoeden van de gevolgen van ontslag, maar ook op herplaatsing. Daarmee kunnen de lasten van werkloosheidsuitkeringen worden bespaard. Of dit per saldo een kostenpost zal opleveren, en hoe hoog deze zal zijn, is mede afhankelijk van de vraag hoe vaak ambtenaren ontslagen worden. Afhankelijk van de vraag waar de hieraan verbonden kosten binnen een overheidsorganisatie neerslaan, kunnen zij een prikkel opleveren die ertoe leidt dat ambtenaren mìnder snel worden ontslagen, omdat dat in de organisatie als betrekkelijk «duur» ervaren wordt.

Uit het vorenstaande komt het beeld naar voren dat, als wordt uitgegaan van de kosten en baten met uitzondering van de kosten die voortvloeien

uit de Wet werk en zekerheid, de kosten van de met het wetsvoorstel beoogde stelselwijziging binnen redelijke tijd kunnen worden terugverdiend.
Worden ook de transitievergoedingen uit de Wet werk en zekerheid in aanmerking genomen, dan zullen die wellìcht een structurele kostenpost opleveren. De initiatiefnemers zien dat dan als de prijs die betaald moet worden voor het beginsel – waarvan niet alleen het wetsvoorstel, maar ook het regeerakkoord uitgaat – dat ambtenaren in geval van ontslag gelijk behandeld moeten worden met werknemers in de private sector. En als kosten die voor de baat uitgaan, waar het gaat om de in het regeerakkoord beoogde verbetering van de arbeidsmarkt.
De initiatiefnemers beschikken niet over een raming van deze kosten. Maar als het midden- en kleinbedrijf geacht wordt deze kosten te kunnen dragen, valt niet in te zien waarom dat voor overheidswerkgevers anders zou liggen.[18]

5. Reacties op het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de initiatiefnemers een antwoord op c.q. bespreking van de vragen en commentaren in de brief van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en de Vakcentrales FNV en CNV van 29 oktober 2014, die bij het nader voorlopig verslag is gevoegd, en daarbij met name in te gaan op de volgende drie stellingen:

1. Met betrekking tot het wetsvoorstel heeft geen adequaat overleg plaatsgevonden, c.q. is geen overeenstemming nagestreefd, en wel omdat – kort gezegd – de initiatiefnemers stellen dat zij niet optreden als werkgever en de Minister aangeeft dat het verplichte overleg alleen betrekking heeft op regeringsvoorstellen, zodat de Minister die het aangaat pas na de aanvaarding van het wetsvoorstel met de bonden overleg zou willen plegen.

Het onderwerp van deze stelling kwam eerder aan de orde in de memorie van antwoord.[19] Daarbij hebben de initiatiefnemers naar voren gebracht dat, nu het voorstel aanhangig is gemaakt door twee leden van de Tweede Kamer, en is ingediend door de Tweede Kamer, de ROP-regeling blijkens de tekst en de strekking van die regeling daarop duidelijk niet van toepassing is.[20] Daardoor komt ook de vraag of het overleg dat de initiatiefnemers desondanks wel degelijk met de SCO hebben gevoerd, zodanig «open en reëel» was, dat overeenstemming kon worden bereikt, niet aan de orde. De opmerking van de SCO, dat die regeling ook op wetsvoorstellen van toepassing is, maakt dat niet anders.

Ook als de ROP-regeling wèl van toepassing zou zijn op initiatiefwetsvoorstellen, behoort de grondwettelijke procedure voor het tot stand brengen van wetgeving tot de realiteiten waarmee in het overleg rekening dient te worden gehouden. Een zodanige interpretatie van artikel 1, eerste lid, van

[18] Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel «Werk en zekerheid» zei de Minister van SZW: «De verschillende behandeling van werknemers in het mkb ten opzichte van werknemers in grotere bedrijven leidt tot ongelijkheid, die heel snel grote groepen mensen raakt. We moeten daar heel terughoudend mee omgaan.» (*Handelingen II* 13-2-2014, 54-9-25) Dat geldt *a fortiori* ook voor ambtenaren.

[19] *Kamerstukken I* 2013–2014, 32550 C, blz. 3.

[20] Het eerste lid van artikel 1 van de ROP-regeling luidt, voor zover hier van belang: «Regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen worden niet tot stand gebracht dan nadat daarover door of namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken overleg is gevoerd met de centrales van overheidspersoneel en de overheidswerkgevers of verenigingen van verenigingen, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. (...)»

de ROP-regeling – een algemene maatregel van bestuur – dat het aan twee leden van de Tweede Kamer niet vrij zou staan om een initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken – en aan de Tweede Kamer niet om zo'n voorstel in te dienen – zonder eerst (op overeenstemming gericht) overleg gevoerd te hebben met de ROP, zou in strijd komen met de artikelen 81 en 82 van de Grondwet.

2. Het wetsvoorstel leidt niet tot de door de initiatiefnemers gewenste principiële gelijkheid en ook niet tot meer tweezijdigheid en gelijkwaardigheid in de arbeidsrelatie tussen ambtenaar en werkgever.

Op deze stelling is reeds ingegaan in paragraaf 2, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **VVD**, en in paragraaf 3, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **PvdA** met betrekking tot het budgetrecht. Het is de initiatiefnemers niet duidelijk geworden of de SCO van mening zijn dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat bij het realiseren van een zo groot mogelijke gelijkwaardigheid in de arbeidsrelatie tussen ambtenaar en werkgever dan wel juist minder ver zou moeten gaan. Daarbij gaat het om de vraag of de Ambtenarenwet moet blijven bestaan – de SCO suggereren dat de bepalingen daaruit ook in een cao overeengekomen zouden kunnen worden, maar onduidelijk blijft of zij in een «genormaliseerde» situatie daarvan voorstander zouden zijn – en of de WOR onverkort, dus zonder de uitzondering voor het politieke primaat, voor de overheid zou moeten gelden.

Voor zover de bezwaren van de SCO beperkt zijn tot wat zij noemen «een uiterst diffuse situatie» merken de initiatiefnemers allereerst op dat de huidige situatie bepaald niet vrij is van «diffuse» elementen.[21]
De eerste daarvan is het onderscheid tussen de formele eenzijdigheid van de ambtelijke rechtspositie en het gebruik om in de praktijk, bij de aanstelling en de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden, tweezijdigheid te simuleren.
Een tweede is de variëteit tussen het hanteren van nu eens een publiekrechtelijke en dan weer een privaatrechtelijke rechtspositie bij zbo's, zonder dat daarin een heldere lijn valt te ontwaren.
Ten derde zijn er de uit de vorengenoemde variëteit voortvloeiende consequenties voor het van toepassing zijn van de Ambtenarenwet: soms wel; soms niet.
En ten vierde is er onnodige variëteit tussen de rechtsposities van het personeel in het bijzonder en het openbaar onderwijs en op openbare en bijzondere universiteiten.

Het wetsvoorstel daarentegen bakent eenduidig af voor wie een publiekrechtelijke rechtspositie gehandhaafd blijft. Voor alle andere werknemers zal een privaatrechtelijke rechtspositie gelden. Voor beperkte groepen van hen en voor bepaalde situaties gelden daarbovenop bijzondere regelingen of uitzonderingen; zoals de WNT voor topfunctionarissen in de publieke en de semipublieke sector, de Ambtenarenwet voor werknemers die in dienst zijn bij overheidswerkgevers en de uitzondering voor het politieke primaat in de WOR. Daarbij is steeds duidelijk aangegeven voor wie of in welke gevallen de regeling of de uitzondering op een regeling geldt.
Dat is bepaald niet diffuus. Zou het anders zijn, dan zou dat een reden moeten zijn om de desbetreffende bepalingen te verhelderen of aan te scherpen; niet om geheel af te zien van de voorgestelde principiële

---

[21] Zie ook P.F. van der Heijden, a.w., blz. 26: «Veel systeem is er in deze *madness* niet te vinden, behalve dat we wel begrijpen dat van oudsher eenieder die in dienst was van de overheid ambtenaar moest zijn omdat de overheid ten slotte – afhankelijk van het geloof al dan niet van God gegeven – het algemeen belang diende.»

gelijkheid, tweezijdigheid en gelijkwaardigheid in de arbeidsrelatie tussen ambtenaar en werkgever.

3. Er zijn na de toezending van de memorie van antwoord nieuwe vragen ontstaan, zoals onder meer op pagina 3 van de brief van de SCO is vermeld, terwijl de SCO en de vakcentrales aangeven dat het wetsvoorstel op geen enkel draagvlak kan rekenen van tienduizenden overheidsmedewerkers.

Het komt de initiatiefnemers voor dat hier twee afzonderlijke stellingen geponeerd worden, die niet in een logisch verband tot elkaar staan. Zij gaan eerst in op de gestelde vragen.

• Hoe worden niet-vakbondsleden gebonden aan een cao, wanneer hun aanstelling (zonder incorporatiebeding) van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst?

Het voorgestelde derde lid van artikel 17 Ambtenarenwet impliceert, dat de nog niet door een cao vervangen rechtspositieregeling verbindend blijft voor alle overheidswerknemers. Met de toevoeging «als ware het een cao» is niet bedoeld om daarbij onderscheid te maken tussen vakbondsleden en niet-vakbondsleden. Dan had immers ook geregeld moeten worden welke vakbonden geacht moeten worden de fictieve cao te hebben aangegaan; en dat is niet gebeurd.
Indien de fictieve cao is opgevolgd door een echte en ook indien vóór het inwerkingtreden van de wet een echte cao tot stand komt, is na het inwerkingtreden van zo'n cao artikel 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst in beginsel toereikend om te bereiken dat overheidswerkgevers de bepalingen van een cao ook nakomen jegens niet-vakbondsleden. Daarenboven kunnen overheidswerknemers ervoor kiezen in individuele arbeidsovereenkomsten een incorporatiebeding op te nemen, waardoor de cao's die van toepassing zijn op het dienstonderdeel waarbij de ambtenaar werkzaam is, telkens in individuele arbeidsovereenkomsten wordt geïncorporeerd.

• Vallen onderwijsinstellingen nog onder de reikwijdte van artikel 2 van de Ambtenarenwet?

Voor het onder de reikwijdte van artikel 2 Ambtenarenwet vallen is bepalend of onderwijsinstellingen na het wet worden van het wetsvoorstel «overheidswerkgever» zijn in de zin van artikel 2 van de Ambtenarenwet. Daarvan zijn in dit verband vooral de onderdelen *a* (de staat), *c* (gemeenten) en *h* (krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen) van belang.

Dat impliceert dat in het openbaar onderwijs in ieder geval instellingen die in stand worden gehouden door een gemeente onder de reikwijdte van artikel 2 Ambtenarenwet zullen blijven vallen. De daarin werkzame personeelsleden blijven daardoor ambtenaar in de zin van het nieuwe artikel 1 Ambtenarenwet.
Sommige gemeenten hebben het openbaar onderwijs echter ondergebracht in een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs dan wel een stichting als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 42b van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarbij zij het personeel hebben aangesteld volgens publiek recht.[22] Na inwerkingtreding van het nieuwe artikel 14 Ambtenarenwet

[22] Voor de vraag of zij dat mogen doen is bepalend, of – kort gezegd – sprake is van een overheersende overheidsinvloed. Zie Rb Gelderland 5-2-2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:699.

zullen dergelijke aanstellingen van rechtswege worden omgezet in een arbeidsovereenkomst.
Indien het personeel betreft dat in dienst is van een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 47 van de wet op het primair onderwijs of artikel 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs, blijven zij ook ambtenaar in de zin van het nieuwe artikel 1 Ambtenarenwet. Zo'n rechtspersoon is immers ingesteld krachtens publiekrecht – artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs – en als gevolg van het nieuwe artikel 2, onderdeel *h*, Ambtenarenwet een overheidswerkgever.
De personeelsleden die in dienst zijn bij een door een gemeente opgerichte stichting als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 42b van de Wet op het voortgezet onderwijs zullen na het inwerkingtreden van de wet niet langer ambtenaar in de zin van de nieuwe Ambtenarenwet zijn, omdat zo'n stichting geen overheidswerkgever is in de zin van het nieuwe artikel 2 Ambtenarenwet. Immers, een dergelijke stichting valt noch onder de omschrijvingen van artikel 2, onderdelen *a* tot en met *g*, noch is het een krachtens publiek recht ingestelde rechtspersoon als bedoeld onder *h*, en ook geen anders dan krachtens publiekrecht ingestelde, met openbaar gezag beklede rechtspersoon als bedoeld onder *j*.

Openbare instellingen voor hoger onderwijs en academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten ontlenen hun rechtspersoonlijkheid aan artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de daarbij behorende bijlage. Zij zijn dientengevolge «krachtens publiekrecht ingesteld» als bedoeld in onderdeel *h* van artikel 2 Ambtenarenwet. Dat impliceert dat op hun werknemers de nieuwe Ambtenarenwet van toepassing zal zijn.

• Vragen over inconsistenties in keuzes welke groepen ambtenaren worden uitgezonderd van dit voorstel worden niet beredeneerd beantwoord.

Hierbij gaat het niet om vragen over de interpretatie of de toepassing van de wet, maar om in wezen politieke vragen, zoals die in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer zijn gesteld en waarop de initiatiefnemers reeds in de memorie van antwoord hebben geantwoord. In paragraaf 6 van het nader voorlopig verslag stellen de leden van verschillende fracties hier nadere vragen over. De initiatiefnemers zullen die, hierna, in paragraaf 6, beantwoorden.

• Onduidelijkheden over de toepassing van het nieuwe ontslagstelsel in de Wet werk en zekerheid voor nieuwe ambtenaren met een arbeidsovereenkomst, maar ook voor medewerkers met een arbeidsovereenkomst bij ZBO's, die straks ambtenaar worden.

Het nieuwe ontslagstelsel in de Wet werk en zekerheid zal voor alle ambtenaren die als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel een arbeidsovereenkomst krijgen gaan gelden nadat het voorliggende wetsvoorstel in werking getreden is. Voor medewerkers bij zbo's die nu al een arbeidsovereenkomst hebben zal het al eerder gaan gelden: met ingang van 1 juli 2015. Het nieuwe ontslagstelsel wordt niet van toepassing op ambtenaren die van de normalisering zijn uitgesloten.

• Onduidelijkheid over de status van nog niet in cao-afspraken omgezette (delen van) rechtspositieregelingen en de gevolgen van artikel X voor deze afspraken en daarmee samenhangend de betekenis van de opmerking van de indieners in hun memorie van antwoord d.d. 9 september 2014 dat de overgangsbepaling ervan uit gaat dat de fictieve cao al tot stand is gekomen en er een binding is van de individuele ambtenaar aan de rechtspositionele regeling/fictieve Cao.

De initiatiefnemers wijzen er allereerst op, dat het artikellid waar deze vraag over gaat – artikel 17, derde lid – in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet voor kwam. De gedachte was, en is, dat deze bepaling niet nodig is, als de wet pas in werking treedt nadat alle benodigde cao's tot stand zijn gekomen. En dat dit, zoals de initiatiefnemers al in de memorie van antwoord hebben opgemerkt, ook de meest verkieslijke gang van zaken is. Dat de bepaling toch aan het wetsvoorstel is toegevoegd, vindt zijn oorzaak in het feit dat de centrales van overheidspersoneel daarom hebben verzocht. Als deze bepaling van die zijde, of door anderen, bij nadere overweging toch als te onduidelijk of anderszins onwenselijk wordt gezien, ligt het voor de hand te koersen op wat hiervoor «de meest verkieslijke gang van zaken» werd genoemd: de wet pas in werking laten treden nadat alle benodigde cao's tot stand zijn gekomen.

Met betrekking tot de (delen van) rechtspositieregelingen die – als de wet wel in werking is getreden maar er voor de betrokken sector nog geen cao tot stand is gebracht – verbindend blijven als «fictieve cao» hebben de initiatiefnemers in de memorie van antwoord aan het slot van paragraaf 7, onder d, uiteengezet bij welke onderwerpen in het algemeen vaak sprake kan zijn van strijd met dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht. Specifiekere uitspraken daarover kunnen slechts worden gedaan door een specifieke rechtspositieregeling te vergelijken met de van toepassing zijnde regels van burgerlijk recht.
Artikel X van het wetsvoorstel heeft alleen gevolgen voor de totstandkoming en inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de nadien nog tot stand te brengen aanpassings- en uitvoeringswetgeving. De al bestaande, eventueel in fictieve cao's om te zetten, rechtspositieregelingen vallen daar niet onder. Dat geldt ook voor toekomstige cao's. Daarvoor geldt het burgerlijk recht.

Met betrekking tot de stelling van de SCO dat het wetsvoorstel op geen enkel draagvlak kan rekenen van tienduizenden overheidsmedewerkers merken de initiatiefnemers allereerst op dat, nu het niet gaat om de arbeidsvoorwaarden, maar om een stelselwijziging, niet het draagvlak onder de doelgroep van ambtenaren bepalend is, maar het bredere maatschappelijke en politieke draagvlak. Daarbij gaan zij ervan uit dat de SCO met «tienduizenden» doelen op het deel van hun leden dat tegenstander is van de normalisering. Een deel daarvan zal overigens werkzaam zijn in een sector die buiten de normalisering blijft. En er zullen ook ambtenaren zijn, zowel leden als niet-leden van een vakbond, die neutraal tegenover het wetsvoorstel staan of er voorstander van zijn. Er zijn aanwijzingen dat dit vooral geldt voor de jongeren.[23] Overigens heeft het wetsvoorstel betrekking op aanzienlijk meer dan tienduizenden ambtenaren: naar schatting 451.000.

---

[23] Uit een beperkte enquête van discussieplatform re.Public uit februari 2012 (met iets minder dan 250 respondenten) bleekt dat op dat moment van de ambtenaren die ouder dan veertig jaar waren 80 procent tegen het normaliseren van hun rechtspositie was. Van de jongere ambtenaren was tweederde voorstander.

6. Vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel

De initiatiefnemers delen de waarneming van de **VVD**-fractie dat als gevolg van het wetsvoorstel de huidige uitzondering (arbeidsovereenkomsten) de regel zal worden en de huidige regel (een publiekrechtelijke rechtspositie) de uitzondering wordt. Het is echter niet zo dat ambtenaren met een arbeidsovereenkomst «onder het ambtenarenrecht (blijven) vallen». Wel is de Ambtenarenwet op hen van toepassing, maar dat is wat anders dan wat thans onder «het ambtenarenrecht» pleegt te worden verstaan. Dat is het geheel van publiekrechtelijke regels dat op de rechtspositie van ambtenaren betrekking heeft: niet alleen de Ambtenarenwet, maar ook publiekrechtelijke rechtspositieregelingen en het bestuursrecht. De twee laatstgenoemde elementen zullen worden vervangen door cao's en het privaatecht. Daarmee zullen ambtenaren in belangrijke mate gelijk behandeld worden met werknemers in de particuliere sector.
Met betrekking tot de vermeende afhankelijkheid van ambtenaren van politieke besluitvorming over zijn arbeidsvoorwaarden verwijzen de initiatiefnemers naar hetgeen zij daarover hebben opgemerkt in de paragrafen 2 en 3, in antwoord op vragen van respectievelijk de fracties van de **VVD** en de **PvdA**. De vorming van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector is afhankelijk van overeenstemming tussen vertegenwoordigers van werkgevers en van werknemers. Daarbij is de mogelijke invloed van «de politiek» op de inzet van de werkgevers in onderhandelingen niet wezenlijk verschillend van die van de eigenaren van ondernemingen in het bedrijfsleven.
Het vorenstaande impliceert dat de initiatiefnemers de stelling van de SCO, dat door dit voorstel «een soort derde groep tussen de echte ambtenaren en echte werknemers in» gecreëerd wordt, niet delen. In paragraaf 5 zijn de initiatiefnemers reeds ingegaan op de stelling van de SCO dat door het wetsvoorstel een wat zij noemen «uiterst diffuse situatie» zou ontstaan.

De constatering van de leden van de **PvdA**-fractie dat als het voorliggende wetsvoorstel zou worden aangenomen een tweedeling blijft bestaan tussen ambtenaren die wel en ambtenaren die niet onder het voorgestelde privaatrechtelijke regiem vallen, bracht hen tot de vraag of systematisch is nagegaan welke ambtenaren uitgezonderd worden van het voorgestane regiem.

De initiatiefnemers hebben zich op dit punt in eerste instantie gebaseerd op het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).[24] Daarin is uitdrukkelijk stil gestaan bij benoemde politieke ambtsdragers, defensiepersoneel, rechters, leden van het Openbaar Ministerie, politieambtenaren en het personeel in het onderwijs. Daarnaast hebben de initiatiefnemers ook eigen onderzoek gedaan. Dit heeft ertoe geleid dat ook notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn uitgezonderd en dat met betrekking tot leden van het Openbaar Ministerie en – na politieke besluitvorming in de Tweede Kamer – ook met betrekking tot politieambtenaren uiteindelijk een andere keuze is gemaakt dan in het IBO.
De positie van rijksdienaren die actief zijn in het buitenland is door de initiatiefnemers niet zó bijzonder geacht, dat daarvoor een uitzondering gemaakt zou moeten worden. Ook zij kunnen hun werkzaamheden zeer wel verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst naar Nederlands

[24] *Buitengewoon normaal*, Rapport van de werkgroep «Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel», onder voorzitterschap van prof. dr. C.A. de Kam, IBO 2004–2005, nr. 6, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30311–1-b1

recht. Voor een deel van hen is dat reeds het geval.[25] Zoals de initiatiefnemers in de memorie van antwoord hebben uiteengezet staat het werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst er niet aan in de weg om de thans gebruikelijke procedure, waarin bijvoorbeeld ambassadeurs door middel van een koninklijk besluit in hun functie op een bepaalde post worden benoemd, te handhaven.

De positie van lokale griffiers is voorwerp van overweging geweest naar aanleiding van brieven aan de Tweede Kamer van de Vereniging van griffiers. Dat heeft niet tot het maken van een uitzondering geleid. In de memorie van antwoord hebben de initiatiefnemers reeds uiteengezet waarom zij dat niet nodig achten. Hierna maken zij daar in antwoord op vragen van het lid van de **SGP**-fractie nog een enkele aanvullende opmerking over.

De leden van de leden van de **CDA**-fractie merkten op, dat het uitzonderen van politie en defensie niet onderbouwd is met argumenten die de functie van de betreffende ambtenaar betreffen.
De initiatiefnemers hebben zich ook op dit punt gebaseerd op het IBO-rapport. Daarin is ten aanzien van (de functie van) defensie- en politiemedewerkers het volgende opgemerkt:
«Behoud van de ambtelijke rechtspositie is niet noodzakelijk met het oog op de aard van de werkzaamheden die overheidswerknemers in deze sectoren uitvoeren. De grens tussen «typische» overheidswerkzaamheden en werkzaamheden die eveneens in de sector bedrijven (kunnen) worden uitgevoerd is bovendien diffuus. Verder is de behartiging van het algemeen belang zeker niet exclusief opgedragen aan de overheid. (...) Eventueel kunnen bijzondere bepalingen, die uitsluitend voor overheidswerknemers gelden, in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen.[26] Dat geldt in beginsel ook voor de sector politie.
De politie heeft tot taak het handhaven van de rechtsorde en – daarmee samenhangend – het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Voor deze taken is het noodzakelijk dat de politie aanwezig en bereikbaar is en dat de burgers vertrouwen in de politie stellen. Daarom ook kunnen politieambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak zich in hun vrije tijd niet beroepen op de omstandigheid «niet in dienst te zijn», in die gevallen waarin hun optreden redelijkerwijze is vereist. Deze thans in de rechtspositie neergelegde bijzonderheid zal bij het verdwijnen van de ambtelijke status afzonderlijk moeten worden geregeld. Dan hoort een overstap naar de arbeidsovereenkomst tot de mogelijkheden. (...)
De positie van de sector defensie is in zoverre bijzonder, dat het personeel van de krijgsmacht kan worden ingezet voor de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Deze taken brengen mee dat de krijgsmacht de personeelsinzet moet kunnen garanderen, zowel bij buitengewone omstandigheden (oorlog, oorlogsgevaar) als in «volle vredestijd» voor allerhande operaties waartoe Nederland zich in internationaal verband heeft verplicht. Het personeel moet daarom ook zonder zijn instemming kunnen worden uitgezonden naar gebieden overal ter wereld. Alle bijzonderheden die samenhangen met het dienstverband van de militair, bezien vanuit de taken van de krijgsmacht, zullen bij afschaffing van de ambtelijke status (opnieuw) in afzonderlijke wetgeving moeten worden vastgelegd. Te noemen vallen

[25] Zie Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, art. 114 e.v., *Stb.* 1986, 611, en de Rechtspositieregeling lokaal indienstgenomen werknemers 2005, *Stcrt.* 2004, 191.

[26] Die keuze is in het wetsvoorstel niet gemaakt. Daarin is gekozen voor het handhaven van de Ambtenarenwet, met een verbinding met het Burgerlijk Wetboek door middel van een schakelbepaling (artikel 6, tweede lid).

o.a. bijzondere beperkingen van grondrechten, zoals een stakingsverbod in (dreigende) situaties waarin de inzet van personeel van de krijgsmacht aan de orde kan zijn, en de regeling van het militair tuchtrecht. Indien deze bijzonderheden – die samenhangen met de specifieke taak van defensiepersoneel – op een adequate manier afzonderlijk wettelijk worden geregeld, is de overstap naar de arbeidsovereenkomst ook voor militair personeel juridisch gezien goed mogelijk.[27]

De initiatiefnemers hebben zich in eerste instantie bij de benadering van het IBO aangesloten. Met betrekking tot defensie en politie is echter – in eerste instantie in het wetsvoorstel, en vervolgens door een nota van wijziging en een amendement van de Tweede Kamer – besloten hen van de normalisering uit te sluiten. Daarbij zijn ook de ondersteunende diensten betrokken, omdat de regering het om redenen van een doelmatige bedrijfsvoering onwenselijk achtte als binnen één organisatie verschillende rechtsposities van toepassing zouden zijn.

Dergelijke overwegingen zijn niet aan de orde als het gaat om de professionele samenwerking van ambtenaren en werknemers met een arbeidsovereenkomst. De leden van de **CDA**-fractie merkten met betrekking tot (kantoor)medewerkers bij de politie, de MIVD en de AIVD op, dat deze mensen in de praktijk nauw moeten samenwerken en dat verschillen in rechtspositie en de wijze waarop deze tot stand komt, daarbij belangrijke obstakels zouden kunnen vormen.
De initiatiefnemers wijzen erop dat het reeds in de huidige praktijk zo is, dat ambtenaren met een publiekrechtelijke rechtspositie en werknemers van zelfstandige bestuursorganen en van bedrijven met een arbeidsovereenkomst zeer vaak met elkaar samenwerken. Ambtenaren van de Dienst Buitenlandse Zaken werken op een post samen met BZ-werknemers met een arbeidsovereenkomst. Ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de Belastingdienst werken samen met werknemers van het UWV. Ambtenaren van de Autoriteit Consument en Markt werken samen met werknemers van de Autoriteit Financiële Markten. Ambtenaren van de AIVD werken samen met werknemers van vitale bedrijven die vertrouwensfuncties bekleden. Ambtenaren van de AIVD werken ook samen met militaire ambtenaren van de MIVD, die thans weliswaar ook een publiekrechtelijke aanstelling hebben, maar op wie geheel andere rechtspositieregelingen – de Militaire ambtenarenwet, het Algemeen militair ambtenarenreglement en de Wet militair tuchtrecht – van toepassing zijn. Om slechts enkele voorbeelden te noemen. De initiatiefnemers hebben geen aanwijzingen dat in dergelijke samenwerkingsrelaties verschillen in rechtspositie belangrijke obstakels zouden kunnen vormen.

In antwoord op een vraag van het lid van de **SGP**-fractie merken de initiatiefnemers op, dat het voorliggende wetsvoorstel niet bedoelt een inhoudelijke wijziging van de bestaande wettelijke verhoudingen tussen de organen van provincies en gemeenten tot stand te brengen, en dat ook niet doet. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de griffiers en de vertegenwoordigende organen. De staten of de raad of beslissen wie de griffier wordt, de commissaris van de Koning of de burgemeester ondertekent ter uitvoering van die beslissing de arbeidsovereenkomst.

Voor de arbeidsvoorwaarden van de griffiers geldt dat deze inderdaad primair een zaak van cao-overleg worden, maar voorafgaand aan het sluiten van de arbeidsovereenkomst zal uiteraard ook een arbeidsvoor-

---

[27] IBO-rapport blz. 33–34. Tot een soortgelijke conclusie komt mr. N. Hummel, *«Het Flexibel Personeelssysteem en de dienverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?»*, MRT 2013, afl.4, blz. 127 e.v.

waardengesprek gevoerd moeten worden. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat in het cao-overleg aan werkgeverszijde de provincies en de gemeenten vertegenwoordigd zullen worden door respectievelijk het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De individuele arbeidsovereenkomst zal, conform de besluitvorming van provinciale staten respectievelijk de raad en het namens de staten of de raad gevoerde arbeidsvoorwaardengesprek, gesloten worden tussen de betrokken griffier en de provincie of de gemeente als rechtspersoon, vertegenwoordigd door de commissaris van de Koning of de burgemeester. Dat staat er niet aan in de weg dat na totstandkoming van de arbeidsovereenkomst (commissies uit) provinciale staten en de raad hun rol van «leidinggevende» van de griffiers kunnen blijven spelen, zoals het voeren van functioneringsgesprekken met en het nemen van rechtspositionele beslissingen ten aanzien van de griffiers, zoals het accorderen van een declaratie of een verzoek om verlof.

Van Weyenberg
Keijzer